X kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej**
(nr 21)
z dnia 21 maja 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 21)

21 maja 2024 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Sawickiego (PSL-TD)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych".

W posiedzeniu udział wzięli: **Dariusz Rogowski** p.o. dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Agata Wiśniewska-Półtorak** dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz ze współpracownikami oraz **Joanna Kownacka-Kasperska** naczelnik wydziału w Departamencie Ubezpieczeń Społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dzień dobry. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.

Czy są uwagi do porządku dziennego posiedzenia? Nie widzę. Stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został przyjęty.

Serdecznie witam zaproszonych gości, przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, ale także Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej… Chyba, jeśli dobrze patrzę – nie, przedstawicieli ZUS.

Głos z sali:

Jest.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

A, jest ministerstwo, tak. Bardzo serdecznie witam. Oczywiście witam w sposób szczególny panie posłanki i panów posłów.

Przystępujemy do realizacji porządku obrad – rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych".

Proszę Najwyższą Izbę Kontroli o przedstawienie informacji.

P.o. dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Rogowski:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący, Dariusz Rogowski, p.o. dyrektor Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność i obowiązek zaprezentować szanownej Komisji wyniki kontroli, jaką przeprowadziła Najwyższa Izba Kontroli – „Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych". Celem tej kontroli było ustalenie, czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działał prawidłowo i skutecznie przy dochodzeniu składek i udzielał ulg w ich pobieraniu, a w szczególności, czy rzetelnie sprawdzano prawidłowość zgłaszania do ubezpieczenia i udzielania ulg w opłacaniu składek oraz czy skutecznie dochodzono należności z tytułu składek i prawidłowo udzielano ulg w ich spłacie. NIK objęła kontrolą 13 jednostek, centralę ZUS i oddziały w siedmiu województwach, to jest w Mazowieckiem, Pomorskiem, Śląskiem, Małopolskiem, Łódzkiem, Wielkopolskiem i Dolnośląskiem.

Ustalenia kontroli dały podstawę do sformułowania oceny, że w badanym okresie, co do zasady ZUS prawidłowo prowadził działania w zakresie dochodzenia składek i udzielania ulg w ich pobieraniu. Nie były one jednak w pełni skuteczne w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych zadań. Wynikało to z tego, że podejmowane działania naprawcze nie zapewniały skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w podejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom. Na powyższą ocenę ogólną wpływ miały stwierdzone w oddziałach ZUS nieprawidłowości, które dotyczyły głównie prowadzenia działań przedegzekucyjnych, wystawiania tytułów wykonawczych, a także niezgodności postępowań z uregulowaniami wewnętrznymi.

Stwierdzono, że ZUS nie zapewnił ewidencji zgodności należności ze stanem faktycznym. Należności z tytułu składek wzrosły z 32,6 mld zł na koniec 2019 roku do 38,4 mld zł na koniec 2022 roku. Niezgodność ewidencji ze stanem faktycznym wynikała z ograniczonej możliwości umarzania całkowicie nieściągalnych należności w przypadku płatników, którzy zostali zlikwidowani lub wobec których zakończono postępowanie upadłościowe. W siedmiu z 12 oddziałów ZUS objętych kontrolą odpisanie przedawnionych należności w kwocie blisko 100 mln zł, prawie 26% kwoty objętej badaniem, nastąpiło od 5 miesięcy do ponad 13 lat od upływu terminu przedawnienia. Opóźnienia w odpisywaniu przedawnionych należności ZUS uzasadniał tym, że nie obowiązują go żadne terminy w zakresie odpisywania przedawnionych należności. Pomimo, że w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych nie określono terminów dokonywania odpowiednich zapisów na kontach płatników, nie znaczy to, że ZUS nie obowiązują żadne terminy. Terminy te bowiem wynikają z ustawy o rachunkowości, a także z wewnętrznych regulacji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Stwierdzono także, że skuteczność dochodzenia należności z tytułu składek za ostatnie pięć lat, poza czwartym kwartałem 2022 roku, kształtowała się poniżej wskaźników założonych w wewnętrznych uregulowaniach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wartość wskaźnika była ustalona na 90%. Do poprawy wskaźnika w okresie objętym kontrolą przyczyniły się podejmowane działania naprawcze, m.in. realizowany przez oddziały ZUS program stabilizacji pracy. Jednak podejmowane działania naprawcze nie usprawniły działalności ZUS w zakresie kompleksowej i terminowej obsługi kont płatników składek, w szczególności w zakresie podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania przedawnieniom. W 2022 roku wskaźnik dochodzenia należności za ostatnie pięć lat nie osiągnął zakładanego poziomu 90% w 12 oddziałach ZUS, w tym w siedmiu oddziałach ZUS objętych kontrolą.

Stwierdzono niską skuteczność egzekucji należności z tytułu składek ZUS. Na koniec 2022 roku 13,2 mld zł nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi. W badanym okresie, przypomnę – 2019–2022, skuteczność egzekucji utrzymywała się na niskim poziomie i wynosiła 14,6%. Do egzekucji w badanym okresie skierowano należności z tytułu składek w kwocie 24,5 mld zł. Odzyskano ogółem 7,5 mld zł. Obniżyła się skuteczność egzekucji własnej ZUS z 35,4% w 2019 roku do 30,3% w 2022 roku. Głównymi przyczynami nieobjęcia tych działań były zakończone postępowania upadłościowe lub zawarte układy ratalne. Obniżenie skuteczności egzekucji wynikało m.in. z nieterminowego lub nieprawidłowego działania oddziałów ZUS przy podejmowaniu działań przedegzekucyjnych i egzekucyjnych, niezgodności postępowań z wewnętrznymi uregulowaniami, jak również ze spadku dyscypliny płatniczej oraz pogarszającej się sytuacji finansowej płatników.

Poza tym stwierdzono, że w 11 z 12 oddziałów objętych kontrolą nie podejmowano lub podejmowano nieterminowo działania egzekucyjne lub przedegzekucyjne. W pięciu oddziałach ZUS nie podjęto działań egzekucyjnych w stosunku do 18 dłużników – to ponad 12% objętych badaniem, co skutkowało przedawnieniem należności w kwocie 2,8 mln zł. Opóźnienia w podejmowaniu działań przedegzekucyjnych stwierdzono w sześciu oddziałach ZUS w stosunku do 28 dłużników i wynosiły one od czterech do 1139 dni. Natomiast przy realizacji uprawnień w zakresie udzielania ulg w spłacie należności, chodzi tutaj o umorzenia, rozłożenia na raty, odroczenie terminu płatności,

na ogół przestrzegano wewnętrznych regulacji ZUS. Można tutaj dla przykładu podać, że w sześciu oddziałach ZUS objętych kontrolą stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na bezzasadnym wydaniu decyzji o umorzeniu należności z tytułu składek w kwocie prawie 113 tys. zł na podstawie ustawy abolicyjnej.

W badanym okresie systematycznie wzrastała liczba płatników korzystających z ulg i preferencji w naliczaniu składek na ubezpieczenie społeczne. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczenia oraz udzielanie zwolnień w opłacaniu składek. Korzystanie przez płatników z ulg i preferencji zmniejszyło w latach objętych kontrolą wpływy do ZUS o 16 mld zł. W celu egzekwowania obowiązku zgłaszania do ubezpieczenia społecznego inspektorzy kontroli ZUS prowadzili kontrole u płatników składek, jednak ze względu na braki kadrowe na stanowiskach inspektorów kontroli ZUS, nie osiągnięto wskaźników określonych w założeniach i parametrach do kontroli. Docelowy poziom zatrudnienia przewidywał zatrudnienie 1616 inspektorów kontroli ZUS, natomiast faktyczny stan zatrudnienia wynosił od 83% docelowego zatrudnienia w 2019 roku do 77,6% w 2022 roku. Kontrolerzy przeprowadzili ponad 105 tys. kontroli, to jest prawie 74% planu. Te kontrole to ważna rzecz, bowiem w wyniku przeprowadzonych kontroli do ubezpieczeń społecznych zgłoszono prawie 87 tys. osób i uzyskano efekty w postaci przypisu z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w łącznej kwocie ponad 706 mln zł.

W informacji o wynikach kontroli Najwyższa Izba Kontroli sformułowała pięć wniosków do prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. To są te wnioski prezentowane w tej chwili na slajdzie, których realizacja, mówiąc ogólnie, powinna przyczynić się do poprawy efektywności działania w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek.

W informacji, czy w wystąpieniach pokontrolnych, czyli po tych jednostkowych kontrolach, sformułowano łącznie 29 wniosków pokontrolnych do centrali i oddziałów ZUS, których realizacja również powinna się przyczynić do poprawy efektywności działań w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek. Wśród najistotniejszych wniosków spośród tych 29, można wymienić choćby ujmowanie zdarzeń dotyczących odpisywania przedawnionych należności w sposób zapewniający rzetelność i kompletność informacji gromadzonych na kontach płatników zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych i w terminach wynikających z ustawy o rachunkowości, czy też realizowanie kompleksowej obsługi konta płatnika zgodnie z wewnętrznymi regulacjami ZUS, terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz monitorowanie realizacji umów o układ ratalny w terminach wynikających z wewnętrznych standardów.

Bardzo dziękuję za uwagę.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań i panów posłów chce zabrać głos?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Można?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Pan poseł przewodniczący Szarama, bardzo proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo brali pod uwagę…

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Proszę włączyć mikrofon.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo brali pod uwagę sytuację, w jakiej znajdował się Zakład Ubezpieczeń Społecznych w związku z epidemią COVID-19?

P.o. dyrektor departamentu NIK Dariusz Rogowski:

Tak, oczywiście, bo znane nam były te okoliczności i również znane jest nam stanowisko ministra rodziny, pracy i polityki społecznej w tym zakresie, gdzie właśnie mini-

ster odwołuje się też do tych utrudnionych warunków funkcjonowania również Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy… Bo tutaj widzę pismo do pana prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od ministra rodziny, pracy i polityki społecznej ze stycznia 2024 roku… Ma pan to pismo?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Panie pośle, prosiłbym, żeby pan wypowiedział całą sentencję i żebyśmy mogli… No, szanujmy się nawzajem. Ma pan głos, niech pan wygłosi to, czego pan oczekuje od przedstawiciela NIK i myślę, że też przedstawiciele ZUS zechcą odnieść się do tego. Bo jak pan będzie pytał, pan będzie odpowiadał, to zrobi się taki dialog dwóch osób. Niech pan…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest symbol braku szacunku dla kogoś?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Niech pan skonkretyzuje pytanie. Myślę, że obaj panowie w tym momencie… No, jednak ja prowadzę posiedzenie tej Komisji

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja jeszcze tego nie…

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Udzieliłem panu głosu i oczekuję, że pan w tym głosie zawrze wszystkie wątpliwości i pytania skierowane do Najwyższej Izby Kontroli, bądź do przedstawicieli ZUS, czy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Moje pytanie jest zupełnie proste. Czy pan zna pismo ministra rodziny, pracy i polityki społecznej do pana prezesa Banasia ze stycznia tego roku?

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś…? Momencik. Czy ktoś z pań posłanek i panów posłów chce jeszcze zabrać głos?

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Jeżeli można.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Bardzo proszę.

Pan poseł przewodniczący Kostuś.

Poseł Tomasz Kostuś (KO):

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący.

Jedno pytanie do przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli, a drugie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

W przypadku pytania do Najwyższej Izby Kontroli, chciałbym zapytać, czy od tego raportu, a w szczególności wniosków, Zakład Ubezpieczeń Społecznych się odwoływał. Czy wniósł jakieś zastrzeżenia? Jeżeli tak, to czego one dotyczyły i czy przyjął w całości te wnioski pokontrolne? To jest pytanie do pana dyrektora.

Natomiast pytanie do przedstawicieli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych to pytanie, które dotyczy właśnie tych 29 wniosków pokontrolnych. Innymi słowy, czy one już zostały wdrożone? Jeżeli tak, to w jakim zakresie? Jeżeli są jakieś opóźnienia wynikające np. z kwestionowania jakichś rekomendacji ze strony Najwyższej Izby Kontroli, to też prosiłbym o uzasadnienie takiej decyzji.

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Kto z państwa chce jeszcze zabrać głos?

Bardzo proszę, pani poseł Zawisza.

Poseł Marcelina Zawisza (Lewica):

Mam pytanie, ponieważ tutaj państwo odnoszą się raczej do dużych płatników składek, którzy… Tam jest informacja o umorzeniach, które nie powodują tego, że poprawia się sytuacja ściągalności, tylko że jest np. ogłaszana upadłość. A jak to wygląda w przypadku mniejszych… I czy państwo w ogóle to badali, albo czy państwo mają w planach zbadanie… Nie wiem, np. tego typu sytuacje, że ktoś się zagapi i nie zapłaci jednego z 12 miesięcy? Że ktoś zapłaci niższą kwotę niż powinien, ponieważ dostanie nie takie wyliczenie, jak trzeba? Ile mamy takich problemów i na jaką sumę one się składają? Bo wydaje mi się to ciekawe w kontekście skupiania się w tym raporcie głównie na większych przedsiębiorstwach, które oczywiście generują duże sumy. Na ile te mniejsze podmioty były w tym kontekście analizowane? I czy?

Dziękuję.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Nie widzę zgłoszeń.

Bardzo proszę Najwyższą Izbę Kontroli.

P.o. dyrektor departamentu NIK Dariusz Rogowski:

Dziękuję.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, szanowny panie pośle, odpowiem na pana pytanie. Tak, znane jest mi to pismo. To jest pismo nie ze stycznia tylko z maja 2024 roku, tzw. stanowisko z informacji o wynikach kontroli. W tym piśmie, zgadza się, pani minister w tej odpowiedzi porusza kwestię okresu, w jakim wówczas, w tej sytuacji pandemicznej znajdował się nasz kraj – i nie tylko nasz kraj. Ale w tym piśmie pani minister nie neguje naszych ustaleń nieprawidłowości, w tym ocen i wniosków. Tylko po prostu jest przypomnienie o tej trudnej sytuacji, w której również i ZUS wtedy funkcjonował.

Teraz odpowiadając na pytanie pana przewodniczącego, ogólnie powiem tak – oczywiście były zastrzeżenia do kontroli składane zarówno przez dyrektorów oddziałów ZUS, jak i też przez prezesa ZUS do kontroli w centrali. Jeżeli chodzi o szczegóły w tym zakresie oraz odpowiedź na pytanie pani poseł, za pozwoleniem pana przewodniczącego przekazałbym głos pani Annie Żarek, doradcy ekonomicznemu w departamencie koordynatora tej kontroli.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Proszę bardzo.

P.o. dyrektor departamentu NIK Dariusz Rogowski:

Dziękuję.

Doradca ekonomiczny w Departamencie Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli Anna Żarek:

Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, centrala ZUS oraz oddziały ZUS złożyły ogólnie 65 zastrzeżeń do 12 wystąpień pokontrolnych. Komisje rozstrzygające uwzględniły 14 zastrzeżeń w całości, 23 – częściowo, 28 oddalono.

Odnosząc się do pytania pani poseł, kontrola nie obejmowała małych płatników. Problemem było po prostu dochodzenie składek, tak że niestety, nie jestem w stanie udzielić odpowiedzi.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo.

Czy Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społeczne, bądź przedstawiciele ZUS chcieliby zabrać głos?

Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Agata Wiśniewska-Półtorak:

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Agata Wiśniewska-Półtorak, Dyrektor Departamentu Realizacji Dochodów.

Odpowiadając na pytanie pana przewodniczącego, chciałam powiedzieć, że oczywiście wdrażamy natychmiast wszystkie wnioski kontrolne i wewnętrzne, i zewnętrzne

i wyciągamy wnioski. Natomiast chciałam zwrócić uwagę, że do prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w wystąpieniu pokontrolnym zostały skierowane tylko trzy wnioski pokontrolne. Jeden dotyczył zapewnienia poprawności informacji na kontach płatników składek w zakresie kodu tytułu ubezpieczenia 05 40. Drugie zalecenie dotyczyło bieżącego prowadzenia centralnego rejestru należności całkowicie nieściągalnych. To jest taki rejestr, gdzie ewidencjonujemy należności, gdy firma jest po upadłości, wykreślona z rejestru, nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na osoby trzecie, tak naprawdę czekamy, kiedy te należności się przedawnią – one są nieściągalne. I tutaj właśnie był wniosek, żeby zapewnić rzetelność gromadzenia w nich danych, w związku z wykorzystaniem ich do m.in. pomiaru efektywności działania naszych terenowych jednostek organizacyjnych. Z czego muszę tu nadmienić, że oczywiście już poczyniliśmy zmiany w tym rejestrze, natomiast te dane, które pobieraliśmy do pomiaru, zarazem aktualizowaliśmy i weryfikowaliśmy w oparciu o aktualną sytuację zapisaną na koncie płatnika w systemie centralnym, więc taka weryfikacja też się odbywała – systemowa. I ostatnie zalecenie, jakie zostało skierowane do prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, to było zintensyfikowanie działań mających na celu zwiększenie zatrudnienia inspektorów kontroli płatników składek w odniesieniu do przyjętego docelowego poziomu zatrudnienia w ZUS. W tym obszarze też podjęty został szereg działań. Natomiast oczywiście one są też dostosowane i wynikają… Ich efekty… Do rynku pracy, jaki jest w poszczególnych oddziałach, tak? Ale tutaj też podejmujemy działania związane z odmiejscowionym zatrudnianiem kontrolerów, po to, żeby po prostu jak najbardziej wykorzystać rynek całej Polski w tym zakresie.

Przewodniczący poseł Marek Sawicki (PSL-TD):

Dziękuję bardzo, pani dyrektor.

Czy jeszcze ktoś z pań posłanek i panów posłów chciał zabrać głos? Nie widzę. A więc zamykam dyskusję.

Wobec niezgłoszenia wniosku o odrzucenie, informuję, że Komisja przyjęła informację.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję bardzo.